Parte General

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 22: La Administración Institucional. Los organismos públicos. Las Agencias Estatales. Los organismos autónomos. Las entidades públicas empresariales. Régimen jurídico. Entidades excluidas de la regulación general.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

1. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Introducción: las administraciones públicas

Para poder llegar a entender qué es la Administración Institucional hablaremos inicialmente de las Administraciones Públicas.

Podemos decir que la Administración es el brazo ejecutor de los fines del Estado que, en aplicación de la Ley, interviene en numerosos ámbitos de la vida cotidiana. Es el propio Estado en acción, el Estado que actúa y que, por consiguiente, precisamente por eso, porque actúa, entabla relaciones jurídicas con otras personas, fundamentalmente con los ciudadanos.

Debe precisarse que el Gobierno tiene un carácter dual: es Administración porque en él culmina la organización administrativa (estatal o autonómica), pero no es sólo Administración. De ello se deriva una consecuencia importante, que el Gobierno no está sometido al Derecho Administrativo cuando actúa como tal, mientras que cuando actúa como Administración está íntegramente sometido a ese Derecho.

El Gobierno equivale al Consejo de Ministros, formando parte de él los Ministros y el Presidente del Gobierno, y del Gobierno depende todo el complejo aparato institucional que actúa e interviene y que llamamos Administración.

Como hemos visto, quien entabla las relaciones con los ciudadanos es la Administración, las Administraciones, ya que son ellas las que, en aplicación de las Leyes, autorizan, prohíben, limitan, sancionan, expropian, contratan, ordenan, inspeccionan, recaudan, a local) que se ocupe de aplicar esas normas.

Por eso, porque entabla relaciones, la Administración necesita tener personalidad jurídica, una personalidad que reconoce la Ley y que es plural, porque no hay una sino varias Administraciones, todas ellas con personalidad jurídica propia, tal y como se deriva del art. 3.4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La pluralidad de Administraciones se observa bien en los primeros artículos de tres Leyes esenciales: la Ley 39/2015, 40/2015 y la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ámbito Subjetivo, art. 2 LRJSP:

1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:

    a) La Administración General del Estado.

    b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) El sector público institucional.

2. El sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

Composición y clasificación del sector público institucional estatal, art. 84 LRJSP:

1. Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades:

a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

1. Organismos autónomos.

2. Entidades públicas empresariales.

3. Agencias estatales.

b) Las autoridades administrativas independientes.

c) Las sociedades mercantiles estatales.

d) Los consorcios.

e) Las fundaciones del sector público.

f) Los fondos sin personalidad jurídica.

g) Las universidades públicas no transferidas.

2. La Administración General del Estado o entidad integrante del sector público institucional estatal no podrá, por sí misma ni en colaboración con otras entidades públicas o privadas, crear, ni ejercer el control efectivo,

directa ni indirectamente, sobre ningún otro tipo de entidad distinta de las enumeradas en este artículo, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico.

Lo dispuesto en este apartado no será de aplicación a la participación del Estado en organismos internacionales o entidades de ámbito supranacional, ni a la participación en los organismos de normalización y acreditación nacionales o en sociedades creadas al amparo de la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización.

3. Las universidades públicas no transferidas se regirán por lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que les sea de aplicación y por lo dispuesto en esta ley en lo que no esté previsto en su normativa específica.

Por tanto, junto a las Administraciones Públicas generales o territoriales existe una multitud de entidades públicas, manifestación del principio de descentralización funcional, también conocidas como Administraciones Públicas "especializadas" o Administraciones "institucionales", creadas por el ordenamiento jurídico de cada nivel territorial (estatal, autonómico o local) para la gestión de una parcela o sector de los intereses públicos de las distintas comunidades políticas, y que están ligadas en mayor o menor medida en virtud de ciertos mecanismos jurídicos, a las Administraciones públicas generales. Así, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, pueden crear otros entes o personalidades instrumentales para el cumplimiento de fines específicos que pueden tener personalidad pública o privada (sociedades) y pueden quedar sometidos o no al régimen propio del Derecho Administrativo, en mayor o menor medida dependiendo del ente de que se trate y de las potestades administrativas que tenga atribuida.

Concepto y caracteres

Junto a las Administraciones Territoriales, el legislador crea o permite a los propios Gobiernos y Administraciones Públicas crear entes con personalidad jurídica propia, a los que se encomiendan funciones o tareas específicas de entre las que asume la Administración o el sector público en su conjunto. Este fenómeno de diversificación de las estructuras administrativas mediante la creación de entes no es nuevo, pero en nuestro tiempo está alcanzando dimensiones desconocidas y da lugar a un conjunto variopinto de entidades que se agrupan bajo el denominador común de **entidades instrumentales**.

Hay que advertir, que ésta es una denominación convencional, pues además de no estar acuñada por el ordenamiento jurídico, resulta difícil

encontrar un solo término al que reconducir toda la variedad de organismos, entes públicos y privados y corporaciones que se pretenden cobijar bajo esta fórmula. No obstante, el concepto más aceptado es el que subraya la relación de *instrumentalidad,* en el sentido de que todos estos entes son estructuras organizativas de las que la Administración se sirve para el cumplimiento de algunos de sus fines, inclusive cuando ello presupone reconocer ámbitos de actuación independiente o sustancialmente autónoma a favor de algunas de esas entidades.

De la definición anteriormente propuesta se desprenden los siguientes **caracteres** de los entes institucionales:

- Son Administración Pública, es decir, entes públicos, administrativos, a diferencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, que tienen Administración pero que son algo más que meros entes administrativos y de las denominadas empresas públicas o nacionales.
- Al ser entes disponen de personalidad jurídica propia (art. 3.4 LRJSP).
- A diferencia de los entes que integran la Administración Local, en los institucionales el territorio no constituye un elemento esencial sino tan sólo el ámbito delimitador de su jurisdicción.

Las Administraciones institucionales se diferencian de las Administraciones generales:

- Desde el punto de vista **constitucional**: las Administraciones Públicas generales, al estar esencialmente ligadas a las comunidades políticas cuyos intereses generales deben servir, tienen un fundamento directo en la Constitución (art. 137 CE). En cambio, las Administraciones Públicas instrumentales, salvo alguna excepción (como es el caso de las universidades públicas (art. 27.10 CE) carecen de fundamento directo en la Constitución, sino que son creadas por el ordenamiento (Ley y Reglamento) de cada nivel territorial.
- Desde el punto de vista de los **fines**: las Administraciones Públicas generales actúan bajo un principio de generalidad o “universalidad” de fines, es decir, el ordenamiento las habilita para promover todos los intereses propios de las comunidades políticas a las que sirven, dentro del marco de sus competencias. En cambio, las entidades especializadas están regidas por un principio de especialidad, es decir, se constituyen para el desempeño de una función o de un conjunto de funciones determinadas, y fuera de estos fines estas Entidades carecen de competencia subjetiva para actuar.

- Desde el punto de vista de los **medios**: las Administraciones generales son titulares de potestades públicas "superiores" (potestad reglamentaria, de planificación, expropiadora, de iniciativa pública en el mercado, etc.), potestades que sólo pueden ser ejercidas por las Administraciones instrumentales excepcionalmente y en virtud de atribución expresa por medio de ley formal.

2. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS. LAS AGENCIAS ESTATALES. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS. LAS ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES. RÉGIMEN JURÍDICO

A) ORGANISMOS PÚBLICOS. Las disposiciones relativas a los Organismos Públicos Estatales se contienen en el Capítulo III "De los organismos públicos estatales" del Título II LRJSP, que contiene los arts. 88 y ss.

Se optó por la denominación genérica de "Organismos Públicos" para agrupar a todas las Entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado, que conforme al art. 84 se clasifican en Organismos Autónomos (OA), Entidades Públicas empresariales (EPE) y Agencias Estatales (AE).

Las **Disposiciones generales de los organismos públicos estatales** (arts. 88 a 97 LRJSP) son:

- Son **Organismos Públicos**. El art. 88 utiliza el concepto *organismos públicos* para referirse a los que son creados o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como la supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia.
- Los organismos públicos tienen **personalidad jurídica diferenciada** y un **patrimonio y tesorería propios** y gozan de cierta **autonomía de gestión** (art. 89). Autonomía que es limitada en todo caso, ya que,

aquellos organismos dependen de una Administración territorial o bien de otro organismo o ente público y están sometidos a la dirección estratégica, evaluación y control de resultados por parte de la entidad de que dependen. Además, se ajustan al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan asignados.

- Los organismos públicos deben ser **creados por ley** (art. 91), siendo sus estatutos aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta del Ministerio de Hacienda y del ministerio al que el organismo esté vinculado o sea dependiente. La regla es semejante cuando dependen de la Comunidad Autónoma, mientras que en la Administración Local la creación y aprobación de sus estatutos corresponde al Pleno de la Corporación correspondiente. La Ley de creación establecerá:

o El tipo de organismo público que crea, con indicación de sus fines generales, así como el Departamento de dependencia o vinculación.

o En su caso, los recursos económicos, así como las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de Ley.

El anteproyecto de ley de creación del organismo público que se eleve al Consejo de Ministros deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan inicial de actuación, junto con el informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda que valorará el cumplimiento de lo previsto en este artículo.

Plan de actuación. El Plan inicial de actuación contendrá, al menos:

a) Las **razones** que justifican la creación de un nuevo organismo público, por no poder asumir esas funciones otro ya existente, así como la constatación de que la creación no supone duplicidad con la actividad que desarrolle cualquier otro órgano o entidad preexistente.

b) La **forma jurídica** propuesta (OA o EPE) y un análisis que justifique que la elegida resulta más eficiente frente a otras alternativas de organización.

c) La fundamentación de la **estructura** organizativa elegida, determinando los órganos directivos y la previsión sobre los recursos humanos necesarios para su funcionamiento.

d) El anteproyecto del **presupuesto** correspondiente al primer ejercicio junto con un estudio económico-financiero que acredite la suficiencia de la dotación económica prevista inicialmente para el comienzo de su actividad y la sostenibilidad futura del organismo.

e) Los **objetivos** del organismo, justificando su suficiencia o idoneidad, los

indicadores para medirlos, y la programación plurianual de carácter estratégico para alcanzarlos.

Además, los organismos públicos deberán acomodar su actuación a lo previsto en su **plan inicial de actuación**. Éste se actualizará anualmente mediante la elaboración del correspondiente plan que permita desarrollar para el ejercicio siguiente las previsiones del plan de creación. El **plan anual de actuación** deberá ser aprobado en el último trimestre del año natural por el departamento del que dependa o al que esté vinculado el organismo y deberá guardar coherencia con el Programa de actuación plurianual previsto en la normativa presupuestaria. El Plan de actuación incorporará, cada tres años, una revisión de la programación estratégica del organismo."

Estatutos. Los estatutos del organismo público regularán, al menos, los siguientes extremos:

a) Las **funciones y competencias** del organismo, con indicación de las potestades administrativas que pueda ostentar (con exclusión de la potestad expropiatoria).

b) La determinación de su **estructura organizativa**, con expresión de la composición, funciones, competencias y rango administrativo que corresponda a cada órgano. Asimismo, se especificarán aquellos de sus actos y resoluciones que agoten la vía administrativa.

c) El **patrimonio** que se les asigne y los recursos económicos que hayan de financiarlos.

d) El **régimen** relativo a recursos humanos, patrimonio, presupuesto y contratación.

e) La facultad de **participación en sociedades mercantiles** cuando ello sea imprescindible para la consecución de los fines asignados.

Para el ejercicio de sus funciones, sus normas de creación y estatutos les atribuyen las potestades administrativas necesarias, aunque en ningún caso la potestad expropiatoria, e inclusive se les puede atribuir una potestad reglamentaria limitada para "ordenar aspectos secundarios del funcionamiento del servicio" que se les encomienda, si bien "en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijen el régimen jurídico básico de dicho servicio".

Fusión, disolución, liquidación y extinción.

La **fusión** de los Organismos Públicos estatales se regula en el art. 94, se recoge así la posibilidad de que mediante norma reglamentaria (aunque suponga la modificación de la Ley de creación) y la aprobación de un plan de redimensionamiento, los organismos públicos estatales de la misma naturaleza jurídica podrán fusionarse bien mediante su extinción e integración en un nuevo organismo público, bien mediante su extinción por ser absorbido por otro organismo público ya existente.

La **disolución** de los OOPP, prevista en el art. 96, tendrá lugar:

a) Por el transcurso del tiempo de existencia señalado en la ley de creación.

b) Porque la totalidad de sus fines y objetivos sean asumidos por los servicios de la Administración General del Estado.

c) Porque sus fines hayan sido totalmente cumplidos, de forma que no se justifique la pervivencia del organismo público, y así se haya puesto de manifiesto en el control de eficacia.

d) Cuando del seguimiento del plan de actuación resulte el incumplimiento de los fines que justificaron la creación del organismo o que su subsistencia no es el medio más idóneo para lograrlos y así se concluya en el control de eficacia o de supervisión continua.

e) Por encontrarse en situación de desequilibrio financiero durante dos ejercicios presupuestarios consecutivos.

f) Por cualquier otra causa establecida en los estatutos.

g) Cuando así lo acuerde el Consejo de Ministros siguiendo el procedimiento determinado al efecto en el acto jurídico que acuerde la disolución.

Previa comunicación por el titular del máximo órgano de dirección del organismo al titular del departamento de adscripción cuando concurra alguna de las causas, el Consejo de Ministros será el que adopte un acuerdo de disolución.

En el caso de la letra e) el procedimiento de disolución presenta alguna peculiaridad como la necesidad de contar con un informe previo de la IGAE y la adopción de un plan de corrección del desequilibrio. Si el desequilibrio no se corrige en el plazo de dos años, el Consejo de Ministros adoptará el acuerdo de disolución.

También cabe la disolución automática en el caso de que no se produzca comunicación previa antes mencionada o no se publique el acuerdo de disolución del Consejo de Ministros.

Publicado el acuerdo de disolución se entenderá automáticamente iniciada la **liquidación** y, una vez formalizada la liquidación, se producirá la **extinción** automática del organismo público.

Gestión de servicios comunes. Por último, cabe señalar una de las medidas de racionalización del gasto público que introduce la LRJSP para los organismos públicos: la gestión compartida de los servicios comunes (artículo 95).

La norma de creación de los organismos públicos del sector público estatal incluirá la gestión compartida de algunos o todos los servicios comunes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique, en la memoria que acompañe a la norma de creación, en términos de eficiencia, en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo.

Se consideran servicios comunes de los organismos públicos, al menos, los siguientes:

a) Gestión de bienes inmuebles.

b) Sistemas de información y comunicación.

c) Asistencia jurídica.

d) Contabilidad y gestión financiera.

e) Publicaciones.

f) Contratación pública.

B) ORGANISMOS AUTÓNOMOS ESTATALES. Se recogen sus especialidades en los arts. 98 a 102 LRJSP.

Definición y Régimen Jurídico (artículo 98). Los OA pueden ser definidos como entes públicos menores de carácter institucional o fundacional, a los que se adscriben fondos públicos para el cumplimiento de fines específicos propios del ente de que dependen.

En cuanto entes públicos institucionales, les son de aplicación las características expuestas anteriormente de esta clase de entes.

La razón determinante de su creación se halla en el cumplimiento de un fin que no le es propio, sino que corresponde al ente del que dependen. Carecen, por ello, de un sustrato sociológico, hallándose animados por la voluntad externa de dicho ente. Su existencia constituye una técnica organizativa extraordinariamente generalizada en nuestros días.

En un principio dicha técnica se empleaba casi exclusivamente para la realización de fines asistenciales

Modernamente, al intensificarse el intervencionismo administrativo, otros

dos tipos de razones concurren para la proliferación de los entes que estudiamos: de una parte el deseo de descongestionar a la Administración territorial, y de otra, la conveniencia, en ocasiones, de alcanzar determinados fines, eludiendo la rigidez de la organización y funcionamiento, características de los entes de aquel carácter.

A veces no es ya un fin concreto o un servicio público en particular lo que se personifica, sino toda una función estatal, produciéndose lo que Garrido denomina la descentralización funcional.

El sistema seguido para esta personificación es el fundacional: al cumplimiento del fin se adscriben fondos públicos. Dicha adscripción puede efectuarse de muy diversas formas, de acuerdo con las cuales se ha efectuado una ordenación de los entes que estudiamos.

Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión.

Con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga la naturaleza jurídica de organismo autónomo deberá figurar en su denominación la indicación «organismo autónomo» o su abreviatura «O.A.».

En cuanto a la a su régimen jurídico, señalar que, son manifestación del principio de descentralización funcional, son entes públicos con régimen jurídico igualmente público a los que les es de aplicación la Ley 40/2015 y su ley de creación, la ley 39/2015, la legislación de contratos, la ley de patrimonio de las AAPP y, en sus aspectos financieros, la Ley General Presupuestaria. Y el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común. (Art. 99).

A modo de ejemplo, están inscritos en el INVESPE como OA: la Biblioteca Nacional, el Centro de Estudios Jurídicos, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el Centro de Investigaciones Sociológicas o el INAP, entre otros.

Creación. Deberá ser por ley, que debe determinar sus fines, recursos, peculiaridades o su régimen jurídico (personal, contratación, patrimonio fiscal, …) y Ministerio u Organismo de adscripción.

Dependencia. Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

Funciones. Desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta..

Régimen jurídico del personal. El personal al servicio de los organismos autónomos será funcionario o laboral, y se regirá por lo previsto en el RD Legis 5/2015 TREBEP y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos y por la normativa laboral.

El nombramiento de los titulares de los órganos de los organismos autónomos se regirá por las normas aplicables a la Administración General del Estado.

El titular del máximo órgano de dirección del organismo tendrá atribuidas, en materia de gestión de recursos humanos, las facultades que le asigne la legislación específica.

El organismo autónomo estará obligado a aplicar las instrucciones sobre recursos humanos dictadas por el Ministerio de Hacienda y a comunicarle a este departamento cuantos acuerdos o resoluciones adopte en aplicación del régimen específico de personal establecido en su Ley de creación o en sus estatutos.

Régimen jurídico de contratación. La contratación de los organismos autónomos se ajustará a lo dispuesto en la legislación sobre contratación del sector público (Ley 9/2017). El titular del máximo órgano de dirección del organismo autónomo será el órgano de contratación.

El titular del Ministerio al que esté adscrito el Organismo Autónomo autorizará la celebración de aquellos contratos cuya cuantía exceda de la previamente fijada por aquél.

Patrimonio. Los organismos autónomos tendrán, para el cumplimiento de sus fines, un patrimonio propio, distinto del de la Administración Pública, integrado por el conjunto de bienes y derechos de los que sean titulares.

La gestión y administración de sus bienes y derechos propios, así como de aquellos del Patrimonio de la Administración que se les adscriban para el cumplimiento de sus fines, será ejercida de acuerdo a lo establecido para los organismos autónomos en la Ley 33/2003 (LPAP).

Son bienes y derechos de dominio privado o patrimonial los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales. En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus Organismo Públicos, los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en Entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en la LPAP y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del Derecho Administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas de Derecho Privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico (art 7 LPAP)

El Patrimonio del Estado está integrado por el Patrimonio de la Administración General del Estado y los Patrimonios de los Organismos Públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma (art 9.1 LPAP)

La gestión, administración, representación y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de los Organismos Públicos corresponderán a éstos, de acuerdo con lo señalado en sus normas de creación o de organización y funcionamiento o en sus estatutos, con sujeción en todo caso a lo establecido para dichos bienes y derechos en la LPAP.

Régimen Presupuestario. El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de los Organismo Autónomos será el establecido por la Ley General Presupuestaria. En este sentido, conviene tener presente que los OA forman parte del denominado Sector Público Administrativo, a efectos de aplicación de la LGP.

Control de Eficacia. Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia. Este artículo hay que ponerlo en relación con el artículo 85 LRJSP.

Impugnación y Reclamaciones. Los actos y resoluciones dictados por los organismos públicos en el ejercicio de potestades administrativas son susceptibles de los recursos administrativos previstos en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Recursos Económicos. Los recursos económicos de los organismos autónomos podrán provenir de las siguientes fuentes:

a) Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.

b) Los productos y rentas de dicho patrimonio.

c) Las consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los presupuestos generales del Estado.

d) Las transferencias corrientes o de capital que procedan de la Administración o entidades públicas.

e) Las donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y de particulares.

f) Cualquier otro recurso que estén autorizados a percibir, según las disposiciones por las que se rijan o que pudieran serles atribuidos.

C) ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES.

A diferencia de los OA, las EPE gestionan servicios o producen bienes de interés público susceptibles de contraprestación, financiándose mayoritariamente con ingresos de mercado. Sin embargo, este criterio de diferenciación no siempre es claro puesto que, según el momento, la financiación mayoritaria de ciertos entes puede proceder de la venta de bienes o servicios o de transferencias presupuestarias. En todo caso, se trata de entes públicos, pero que tienen un tipo de actividad y una finalidad más empresarial, que en ocasiones parece obvia (por ejemplo, el ICO, ADIF o RENFE-Operadora) y otras no tanto (por ejemplo, Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, el ICEX o la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre).

En consecuencia, una segunda característica diferencial es que estas entidades, aun siendo públicas, se rigen por derecho privado en cuanto al ejercicio de su actividad, no en cambio en lo que se refiere a la formación de la voluntad de sus órganos y al ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas, así como a su régimen presupuestario, económico-financiero y de contabilidad (les es de aplicación la LGP).

Se regulan en los arts. 103 a 108 LRJSP. Respecto a su **creación, naturaleza, estatutos y plan de actuación**, **modificación, refundición, extinción y liquidación** se aplica lo expuesto anteriormente respecto a los Organismo Autónomos.

Definición, art. 103 LRJSP:

Las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian con ingresos de mercado, a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público, y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Las entidades públicas empresariales dependen de la Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

Con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga naturaleza jurídica de entidad pública empresarial deberá figurar en su denominación la indicación de «entidad pública empresarial» o su abreviatura «E.P.E».

Régimen jurídico, art. 104 LRJSP:

Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación.

Ejercicio de potestades administrativas, art. 105 LRJSP:

Las potestades administrativas atribuidas a las entidades públicas empresariales sólo pueden ser ejercidas por aquellos órganos de éstas a los que los estatutos se les asigne expresamente esta facultad.

No obstante, a los efectos de esta Ley, los órganos de las entidades públicas empresariales no son asimilables en cuanto a su rango administrativo al de

los órganos de la Administración General del Estado, salvo las excepciones que, a determinados efectos se fijen, en cada caso, en sus estatutos.

Régimen jurídico del personal y de contratación, art. 106 LRJSP:

El personal de las entidades públicas empresariales se rige por el Derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración General del Estado, quienes se regirán por lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos o por la normativa laboral.

La selección del personal laboral de estas entidades se realizará conforme a las siguientes reglas:

a) El personal directivo, que se determinará en los estatutos de la entidad, será nombrado con arreglo a los criterios establecidos en el apartado 11 del artículo 55, atendiendo a la experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

b) El resto del personal será seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas efectuará, con la periodicidad adecuada, controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de sus recursos humanos, conforme a los criterios previamente establecidos por los mismos.

La Ley de creación de cada entidad pública empresarial deberá determinar las condiciones conforme a las cuales, los funcionarios de la Administración General del Estado podrán cubrir destinos en la referida entidad, y establecerá, asimismo, las competencias que a la misma correspondan sobre este personal que, en todo caso, serán las que tengan legalmente atribuidas los Organismos autónomos.

La contratación de las entidades públicas empresariales se rige por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos del sector público.

Régimen económico-financiero y patrimonial, art. 107 LRJSP:

Las entidades públicas empresariales tendrán, para el cumplimiento de sus fines, un patrimonio propio, distinto del de la Administración Pública, integrado por el conjunto de bienes y derechos de los que sean titulares.

La gestión y administración de sus bienes y derechos propios, así como de

aquellos del Patrimonio de la Administración que se les adscriban para el cumplimiento de sus fines, será ejercida de acuerdo con lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

Las entidades públicas empresariales podrán financiarse con los ingresos que se deriven de sus operaciones, obtenidos como contraprestación de sus actividades comerciales, y con los recursos económicos que provengan de las siguientes fuentes:

a) Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.

b) Los productos y rentas de dicho patrimonio y cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido.

Excepcionalmente, cuando así lo prevea la Ley de creación, podrá financiarse con los recursos económicos que provengan de las siguientes fuentes:

a) Las consignaciones específicas que tuvieran asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

b) Las transferencias corrientes o de capital que procedan de las Administraciones o entidades públicas.

c) Las donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y de particulares.

Las entidades públicas empresariales se financiarán mayoritariamente con ingresos de mercado, a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

A tales efectos se tomará en consideración la clasificación de las diferentes entidades públicas a los efectos de la contabilidad nacional que efectúe el Comité Técnico de Cuentas Nacionales y que se recogerá en el Inventario de Entidades del sector Público estatal, Autonómico y Local.

Régimen presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero, art. 108 LRJSP:

Las entidades públicas empresariales aplicarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

Control de Eficacia. Las entidades públicas empresariales dependen de la

Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

El control del cumplimiento de los compromisos específicos que, en su caso, hubiere asumido la Entidad pública en un convenio contrato-programa, corresponderá además a la Comisión de seguimiento regulada en el propio convenio o contrato-programa, y al ministerio de Economía y Hacienda en los supuestos previstos al efecto por la LGP.

Recursos económicos. Las entidades públicas empresariales podrán financiarse con los ingresos que se deriven de sus operaciones, obtenidos como contraprestación de sus actividades comerciales, y con los recursos económicos que provengan de las siguientes fuentes:

a) Los bienes y valores que constituyen su patrimonio.

b) Los productos y rentas de dicho patrimonio y cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido.

Excepcionalmente, cuando así lo prevea la Ley de creación, podrá financiarse con los recursos económicos que provengan de las siguientes fuentes:

a) Las consignaciones específicas que tuvieran asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

b) Las transferencias corrientes o de capital que procedan de las Administraciones o entidades públicas.

c) Las donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y de particulares.

Las entidades público empresariales se financiarán mayoritariamente con **ingresos de mercado**. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

D) AGENCIAS ESTATALES. Se recogen en los arts. 108.bis a 108.sexies LRJSP.

Definición, art. 108.bis LRJSP:

Las Agencias Estatales son entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión,

facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.

Las agencias estatales están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta ley.

Con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga naturaleza de Agencia Estatales deberá figurar en su denominación la indicación de "Agencia Estatal".

Régimen jurídico, art. 108.ter LRJSP:
Las agencias estatales se rigen por esta ley y, en su marco, por el estatuto propio de cada una de ellas; y el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación.
La actuación de las agencias estatales se produce, con arreglo al plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo al pertinente contrato plurianual de gestión que ha de establecer, como mínimo y para el periodo de su vigencia, los siguientes extremos:

a) Los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar.
b) Los planes necesarios para alcanzar los objetivos, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos.
c) Las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en materia de gestión de recursos humanos.
d) Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos, si bien serán automáticamente revisados de conformidad con el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente.
e) Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.
f) El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficits anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, deban seguirse de tales déficits. Dicho procedimiento deberá ajustarse, en todo caso, a

lo que establezca el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente.
g) El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan. (...)

Régimen jurídico de personal, art. 108.quater LRJSP:
El personal al servicio de las Agencias Estatales está constituido por:
a) El personal que esté ocupando puestos de trabajo en servicios que se integren en la Agencia Estatal en el momento de su constitución.
b) El personal que se incorpore a la Agencia Estatal desde cualquier administración pública por los correspondientes procedimientos de provisión de puestos de trabajo previstos en esta ley.
c) El personal seleccionado por la Agencia Estatal, mediante pruebas selectivas convocadas al efecto en los términos establecidos en esta Ley.
d) El personal directivo.

Régimen económico financiero y contratación, art. 108.quinquies LRJSP:
Las Agencias Estatales se financian con los siguientes recursos:
a) Las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.
b) Los ingresos propios que perciba como contraprestación por las actividades que pueda realizar, en virtud de contratos, convenios o disposición legal, para otras entidades públicas, privadas o personas físicas.
c) La enajenación de los bienes y valores que constituyan su patrimonio.
d) El rendimiento procedente de sus bienes y valores.
e) Las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias y legados y otras aportaciones a título gratuito de entidades privadas y de particulares.
f) Los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones.
g) Los demás ingresos de derecho público o privado que estén autorizadas a percibir.
h) Cualquier otro recurso que pudiera serles atribuido. (...)

Régimen presupuestario, de contabilidad y control económico financiero, art. 108.sexies LRJSP:
El Consejo Rector elaborará y aprobará el anteproyecto de presupuesto de la agencia estatal, conforme a lo dispuesto en el contrato de gestión. El anteproyecto de presupuesto de la agencia estatal será remitido al Ministerio de adscripción para su examen, que dará posterior traslado del

mismo al Ministerio de Hacienda. Una vez analizado por este último departamento ministerial, el anteproyecto se incorpora al de Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el Consejo de Ministros y remisión a las Cortes Generales, consolidándose con el de las restantes entidades que integran el sector público estatal. (…)

4. ENTIDADES EXCLUIDAS DE LA REGULACIÓN GENERAL.

1- AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

Se regulan en los arts. 109 y 110 LRJSP. De entre los entes que integran el Sector Público estatal destacan, por razón de su finalidad y funciones, los que la doctrina y la jurisprudencia suele denominar como **autoridades independientes.** Se trata de una figura de más reciente creación que los organismos público y con un campo de aplicación limitado. Lo que se pretende con esta fórmula organizativa es evitar o reducir las interferencias políticas en la realización de ciertas actividades públicas que precisan ejercerse con estricta neutralidad. Por esta razón, tales entidades o autoridades tienen un estatuto especial, aprobado por sus leyes de creación, que garantiza más que la independencia, una mayor autonomía de actuación para estas entidades y quienes las dirigen. En estos casos, la ley incrementa las garantías de imparcialidad en la gestión de algunas actividades que lo requieren. Pero eso no significa que las autoridades o entidades que las ejercen estén exentas de todo control. Lo único que se pretende excluir es la interferencia política o gubernativa en la adopción de decisiones que deben sujetarse a criterios técnicos y de pura legalidad, seguridad jurídica y razonabilidad.

Como declaran las SSTJUE de 9 de marzo de 2010 Comisión c. Alemania, y de 16 de octubre de 2012 Comisión c. Austria, la ley nacional debe garantizar la “total independencia de estas autoridades, lo que supone excluir cualquier influencia de los Gobiernos en las decisiones y cualquier sospecha de parcialidad”.

En nuestro Derecho, las entidades que se clasifican dentro de este grupo tienen encomendadas: a) bien **funciones de regulación y supervisión de los mercados** (entre las que se encuentran, según consta en el INVESPE, la CNMV, la CNMC y el FROB); o bien b) funciones de **protección de derechos individuales o colectivos** (concretamente, el Consejo de Seguridad Nuclear, o la Agencia Española de Protección de Datos).

2- SOCIEDADES MERCANTILES

Se regulan en los arts. 111 a 117 LRSJP.

Definición

(art. 111) Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control público:

- Bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la Administración General del Estado y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas.
- Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el art. 5 RD Legis. 4/2015 por el que se aprueba el TR de la Ley del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

Por tanto, conforme al art. 111 LRJSP estaremos ante una SME cuando el Estado o sus Organismos Públicos ejerzan un control directo o indirecto similar al que ejerce la sociedad dominante de un grupo de sociedades, y ello en los términos del art. 42 C.Com.

Sin embargo, en tanto que los preceptos de la LRJSP referidos a las SME no tienen carácter básico, la definición de SME no será aplicable a situaciones en las que la sociedad esté participada mayoritariamente o en su totalidad por entes públicos ajenos al SPI Estatal.

En la denominación de las sociedades mercantiles que tengan la condición de estatales deberá figurar necesariamente la indicación «sociedad mercantil estatal» o su abreviatura «S.M.E.». Algunos ejemplos de SME inscritas en el INVESPE son AENA, la Agencia EFE, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SEGIPSA o TRAGSA.

3- LOS CONSORCIOS

Se regulan en los arts. 118 a 127 LRJSP.

El art. 118 LRJSP señala que los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes. Además, podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

En la denominación de los consorcios deberá figurar necesariamente la indicación «consorcio» o su abreviatura «C». Algunos ejemplos de consorcios inscritos en el INVESPE son la Casa América, el Instituto de Astrofísica de Canarias o el Centro Sefarad-Israel.

FUNDACIONES.

Se regulan en los arts. 128 a 136 LRJSP.

Definición y actividades propias, art. 128 LRJSP:

Son fundaciones del sector público estatal aquellas que reúnan alguno de los requisitos siguientes:

> a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.
>
> b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.
>
> c) La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes de la Administración General del Estado o del sector público institucional estatal.

Son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación.

Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa. Las fundaciones no podrán ejercer potestades públicas.

En la denominación de las fundaciones del sector público estatal deberá

figurar necesariamente la indicación «fundación del sector público» o su abreviatura «F.S.P.».

Para la financiación de las actividades y el mantenimiento de la fundación, debe haberse previsto la posibilidad de que en el patrimonio de las fundaciones del sector público pueda existir aportación del sector privado de forma no mayoritaria.

OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL.

Los Fondos carentes de personalidad jurídica (arts. 137-139 LRJSP)

En ocasiones, para realizar determinadas políticas públicas se requiere una cierta autonomía de gestión, aun sin ser necesaria la creación de una estructura orgánica a la que se le dote de personalidad jurídica distinta a la Administración territorial competente. Es por ello que se crean masas patrimoniales destinadas a un fin o fines concretos, y respecto de las cuales se establecen determinadas reglas para su gestión autónoma y separada del resto de los recursos de la Hacienda Pública.

La **creación** de los fondos debe producirse por Ley y, asimismo, debe inscribirse en el INVESPE (con las siglas de FCPJ). La única precisión acerca del contenido de dicha Ley de creación es la de que se debe hacer constar expresamente la adscripción del fondo al Estado. Sin embargo, la LRJSP permite que los fondos se extingan mediante norma reglamentaria.

En cuanto a su **régimen jurídico**, la LRJSP señala que los fondos quedan sujetos a dicha Ley, a su Ley de creación, a las restantes normas de derecho administrativo y, especialmente, a las disposiciones de la LGP (en lo referido al régimen presupuestario, de contabilidad y de control económico-financiero).

En lo referido a la **gestión** de los fondos, el legislador ha optado por diversas soluciones en función del fondo en concreto (según su Ley de creación):

- En ocasiones, la gestión se encomienda a un órgano administrativo. Por ejemplo, el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos o el Fondo Estatal de Inversión Local.
- En otros casos, la gestión se encomienda a un organismo público. Por ejemplo, el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y el Fondo de Financiación a Entidades Locales (ambos gestionados por el ICO).
- Por último, en ocasiones se ha atribuido la gestión a una EPE. Por ejemplo, el Fondo de Apoyo para la Promoción y Desarrollo de Infraestructuras y Servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (gestionado por el SEPI Desarrollo Empresarial S.A.).

En cualquier caso, le corresponde al gestor las facultades de administración del fondo, mientras que le corresponde al Ministerio de adscripción las funciones inherentes al control de eficacia del fondo.

Las Universidades públicas no transferidas

Las universidades públicas no transferidas se rigen por lo dispuesto en la Ley 47/2003, por su normativa específica (LO 6/2001) y, de forma supletoria, por lo dispuesto en la LRJSP.

Según el INVESPE, son universidades públicas no transferidas la UIMP y la UNED.

Entes públicos de régimen especial

Para finalizar, conviene destacar que diversas Disposiciones Adicionales de la LRJSP reconocen la especialidad del régimen jurídico de diversos entes del SPE, los cuales se regirán por su propia normativa y solo supletoriamente por la LRJSP, de forma que no requerirán transformarse en uno de los entes previstos en el 84 LRJSP, concretamente son:

- La AEAT.
- Las entidades gestoras y servicios comunes de la SS.
- Las Autoridades Portuarias y el organismo Puertos del Estado.
- El CNI.
- El Banco de España.

En conclusión, a pesar de los esfuerzos de sistematización llevados a cabo por la LRJSP, la variedad de finalidades, criterios de conveniencia y situaciones a las que obedece la descentralización funcional hace difícil categorizar a todos los entes públicos en tipos genéricos.